

Klaudia Dąbrowska¹

**Zagadnienie zapewnienia zgodności prawa
polskiego z prawem Unii Europejskiej
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego
przed akcesją Rzeczypospolitej
Polskiej do Unii Europejskiej**

Streszczenie:

Przedmiotem niniejszych rozważań jest analiza praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej zagadnienia zapewnienia zgodności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej przed przystąpieniem przez Rzeczpospolitą Polską do struktur wspólnotowych. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszych rozważań zasługuje na uwagę w szczególności ze względu na to, że w okresie stowarzyszeniowym (okresie przedakcesyjnym) wypracowano wiele założeń dotyczących wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, których rozszerzenia dokonano również w późniejszym orzecznictwie sądu konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: akcesja, kontrola konstytucyjności, prawo Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska, Trybunał Konstytucyjny

**The Issue of Ensuring Compliance of Polish Law with European Union Law
in the Jurisprudence of the Constitutional Tribunal before
the Accession of the Republic of Poland to the European Union**

The subject of these considerations is the analysis of the jurisprudence of the Constitutional Tribunal concerning the issue of ensuring the compliance of Polish law with the law of the European Union before the accession of the Republic of Poland to the European Community structures. The subject matter of these deliberations deserves attention in particular

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, klaudia.dabrowska@poczta.onet.pl, ORCID 0000–0001–5158–3566.

due to the fact that during the association period (pre-accession period) many assumptions concerning the interpretation of national law in accordance with the European Community law have been developed, which have also been extended in the subsequent case law of the Constitutional Tribunal.

Key words: accession, constitutional review, Constitutional Tribunal, European Union, Republic of Poland

1. Wprowadzenie

Kwestia zapewnienia zgodności polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej stała się aktualna na długo przed formalnym uzyskaniem członkostwa przez Rzeczpospolitą Polską w Unii Europejskiej. Dążenie do integracji Rzeczypospolitej ze strukturami europejskimi, co stało się jednym z podstawowych priorytetów polskich władz po 1990 r., postawiło na porządku dziennym konieczność dostosowania krajowego porządku prawnego do prawa Unii Europejskiej, przy czym na tym tle wyróżnić można z jednej strony konieczność zapewnienia zgodności obowiązujących już przepisów krajowych z prawem unijnym, z drugiej zaś wprowadzenie zakazu stanowienia nowych przepisów, które byłyby niezgodne z prawem unijnym.

W wymiarze normatywnym obowiązek dostosowania prawa polskiego stanowił konsekwencję zawarcia przez Rzeczpospolitą Polską Układu Europejskiego², będącego umową międzynarodową ustanawiającą stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, określającego ramy instytucjonalno-prawne jej współpracy ze Wspólnotami Europejskimi w okresie poprzedzającym akcesję. Wśród postanowień Układu Europejskiego określających warunki przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej szczególne znaczenie odgrywały art. 68 i art. 69, zgodnie z którymi Rzeczpospolita Polska zobowiązywała się do podjęcia jak najlepszych starań w celu zbliżenia i zapewnienia zgodności jej istniejącego, jak i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa wspólnotowego (art. 68 Układu Europejskiego). Wymieniono także dziedziny, takie jak: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność intelektualna, ochrona pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrona konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne, w których to konieczne było „zbliżenie przepisów prawnych” (art. 69 Układu Europejskiego)³.

Dostosowanie polskiego prawa w obszarach wyznaczonych przez umowę stowarzyszeniową, tj. Układ Europejski, stanowiło bowiem jeden z warunków przyszłego członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej⁴. Niezależnie od zobowiązań wy-

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16.12.1991 r. (Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38), dalej: Układ Europejski, Układ Stowarzyszeniowy.

³ Zob. Z. Brodecki, E. Gromnicka, *Układ Europejski z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 99–100.

⁴ Zdaniem S. Biernata (S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 6–7) w świetle postanowień Układu Europejskiego przyszłe

nikających z zawarcia umowy stowarzyszeniowej, tj. Układu Europejskiego, przyjmowano, że obowiązek dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego⁵ wynika także z samego faktu dążenia przez Rzeczpospolitą Polską do stania się członkiem Unii Europejskiej, co w sposób naturalny narzucało konieczność przyjęcia standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś obowiązującego w niej systemu prawnego. W piśmiennictwie uznawano przy tym także, że tak rozumiany obowiązek dostosowawczy miał charakter suwerennej i jednostronnej decyzji państwa polskiego, stanowiącej konsekwencję dążeń integracyjnych⁶. Proces włączania przepisów prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego państw kandydujących zdaniem doktryny miał opierać się równolegle na wcielaniu regulacji unijnych we właściwych aktach prawnych (dostosowanie *sensu stricto*) oraz ich implementacji, obejmującej przede wszystkim stosowanie tychże reguł w procesie stosowania prawa przez organy administracji państwowej i sądy (dostosowanie *sensu largo*)⁷. Swoje stanowisko co do roli, jaką powinny odgrywać sądy w procesie dostosowywania prawa polskiego do prawa wspólnotowego wyrażał niejednokrotnie, jeszcze przed przystąpieniem przez Rzeczpospolitą Polską do struktur europejskich, obok Sądu Najwyższego⁸, Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹ oraz Sądu Antymonopolowego¹⁰, Trybunał Konstytucyjny¹¹.

2. Prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w okresie przedakcesyjnym

Zagadnienie zapewnienia zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym jeszcze przed uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej stanowiło kilkakrotnie przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Analiza przedstawiona w niniejszym artykule obejmuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w okresie przedakcesyjnym, w których to TK w szczególności określił podstawę prawną oraz istotę stosowania prawa wspólnotowego (następnie prawa Unii

członkostwo Rzeczpospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie było traktowane jako następstwo stowarzyszenia. W preambule do Układu Europejskiego znalazło się jedynie sformułowanie, że końcowym celem Rzeczpospolitej Polskiej jest członkostwo we Wspólnocie Europejskiej (a więc tylko jednej Strony), a Stowarzyszenie, zdaniem Stron (tym razem wszystkich), pomoże Rzeczpospolitej Polskiej osiągnąć ten cel.

⁵ Prawem wspólnotowym nazywamy prawo tworzone przez Wspólnoty Europejskie. Na skutek wejścia w życie 1.12.2009 r. Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13.12.2007 r. Wspólnota Europejska przestała istnieć i została zastąpiona przez Unię Europejską.

⁶ Zob. S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 21–22; S. Biernat, „Europejskie”..., s. 6–7.

⁷ Zob. A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy przez organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawa do *acquis communautaire** [w:] *Prawo polskie a prawa Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Warszawa 2003, s. 182–183.

⁸ Zob. np. wyrok SN z 12.12.1997 r., III RN 74/97, OSNP 1998, nr 14, poz. 413.

⁹ Zob. np. wyrok NSA z 13.3.2000 r., V SA 1658/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 88.

¹⁰ Zob. np. wyrok SA z 8.10.1997 r., 10 XVII Ama 33/97, „Wokanda” 1998, nr 2, poz. 46.

¹¹ Zob. P.K. Rosiak, *Prawo wspólnotowe w orzecznictwie polskich sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 2/4.

Europejskiej) oraz określił stosunek przepisów prawa krajowego względem prawa wspólnotowego (następnie prawa Unii Europejskiej).

Po raz pierwszy wspomniane kwestie polski sąd konstytucyjny podjął w uchwale W 10/94¹² w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni¹³, określając jakie konsekwencje dla ustawodawstwa rodzi związaną się przez Rzeczpospolitą Polską Układem Europejskim. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich inicjujący powyższe postępowanie dotyczył ustalenia, czy w świetle przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁴, aktem normatywnym podlegającym kontroli zgodności z Ustawą Konstytucyjną z 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁵ może być ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, a także czy Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do orzekania w sprawie zgodności tejże ustawy z powodu zawarcia w niej postanowień sprzecznych z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej bądź zobowiązujących państwo polskie do dokonania zmian, które mogą być sprzeczne z obecnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi lub mogą naruszać spójność systemu prawa albo jego poszczególnych części. W uzasadnieniu powyższej uchwały Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że naturalną konsekwencją zawarcia umowy międzynarodowej jest wymóg dostosowania prawa wewnętrznego – w tym także Konstytucji – do postanowień umowy, jednakże taki mechanizm należy odróżnić od możliwości dokonania bezpośredniej nowelizacji Konstytucji lub nowelizacji ustawy (ustaw) z mocy samej umowy międzynarodowej. Takie rozwiązanie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego było bowiem wykluczone z uwagi na to, że każda możliwość dostosowania ustawodawstwa powinna odbywać się jedynie we właściwym trybie, stosownie do rodzaju aktu normatywnego, którego zmiany mają dotyczyć. Niedopuszczalne – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – byłoby także uznanie za zgodne z Konstytucją postanowień ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy międzynarodowej, która bezpośrednio wprowadza do polskiego systemu prawa normy sprzeczne z ustawą zasadniczą. Na tle powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że w wyniku podpisania Układu Europejskiego, będącego umową międzynarodową, Rzeczpospolita Polska została zobowiązana do dokonania zmian w kilkuset ustawach, powtarzając przy tym pogląd doktryny, że jest to „naturalną koleją rzeczy”.

Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 239 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ uchwały wykładnicze utraciły moc prawną z chwilą jej wejścia w życie, niemniej

¹² Uchwała TK z 30.11.1994 r., W 10/94, OTK 1994, nr 2, poz. 48.

¹³ Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 33a ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22.7.1952 r. (Dz.U. 1976, poz. 36 ze zm.), zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny był uprawniony do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

¹⁴ Ustawa z 29.4.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98 ze zm.).

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z 17.11.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.), dalej: Ustawa Konstytucyjna.

¹⁶ Ustawa z 2.4.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza.

wyrażone w Konstytucji RP stanowisko co do relacji pomiędzy prawem krajowym a międzynarodowym zachowało aktualność także po wejściu w życie obecnej ustawy zasadniczej¹⁷.

Istnienie obowiązku zapewnienia zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym Trybunał Konstytucyjny akcentował również w szeregu innych orzeczeń, wydanych przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do struktur unijnych. Co istotne, w judykatach tych polski sąd konstytucyjny uwzględniał treść przepisów prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej, mimo że nie stanowiły one jeszcze elementu obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnego. Twierdzenie to najlepiej obrazują orzeczenia, w których Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie przepisy z zakresu prawa pracy, dotyczące możliwości rozwiązania stosunku pracy z kobietą ze względu na jej wiek. W orzeczeniu K 15/97¹⁸ Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę zgodności z Ustawą Konstytucyjną art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej¹⁹ w przedmiocie zróżnicowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, mającej charakter dyskryminacji. Orzekając o niekonstytucyjności przepisów wspomnianej ustawy o służbie cywilnej, w uzasadnieniu, obok przepisów prawa międzynarodowego oraz orzecznictwa europejskich sądów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny powołał się na treść postanowień prawa wspólnotowego, tj. art. 119 Traktatu Rzymskiego²⁰ oraz dyrektywy nr 207/1976 z 9.02.1976 r. w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i awansu zawodowego oraz w zakresie warunków pracy. Ponadto Trybunał Konstytucyjny posłużył się interpretacją art. 5 dyrektywy nr 207/1976 dokonaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości²¹ w orzeczeniach *M.H. Marshall v. Southampton and West Hampshire Area Health Authority*²² i *Vera Mia Beets – proper v. F. van Lanschot Bankiers n. V.*²³ W powyższym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prawo Unii Europejskiej nie ma mocy wiążącej w Rzeczypospolitej Polskiej, jednak postanowienia art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego nakładają na nią „zobowiązanie do nadawania obowiązującemu ustawodawstwu takiego rozumienia, które służyć będzie możliwie najpełniejszemu zapewnieniu tej zgodności”.

¹⁷ Zob. np. J. Oniszczyk, *Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1995, s. 10 i n.; zob. także art. 91 Konstytucji RP.

¹⁸ Orzeczenie TK z 29.9.1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37.

¹⁹ Ustawa z 5.7.1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402).

²⁰ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisany 25.3.1957 r. (niepubl.).

²¹ Dopiero na skutek wejścia w życie 1.12.2009 r. Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13.12.2007 r., Europejski Trybunał Sprawiedliwości zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości.

²² Orzeczenie ETS z 26.2.1986 r., 152/84, *M. H. Marshall v. Southampton and West Hampshire Area Health Authority* (niepubl.).

²³ Orzeczenie ETS z 26.2.1986 r., 262/84, *Vera Mia Beets – proper v. F. van Lanschot Bankiers n. V.* (L. Florek, *Orzecznictwo ETS w sprawach dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 11–12, s. 11).

Analogiczna argumentacja została użyta w wyroku K 27/99²⁴, w którym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że przepis ustawy – Karta Nauczyciela²⁵ stwarzający podstawę do różnicowania w zależności od płci nauczyciela mianowanego moment rozwiązania stosunku pracy z mocy prawa jest niezgodny z Konstytucją oraz w wyroku K 35/99²⁶, w którym za niekonstytucyjne uznał przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych²⁷ oraz ustawy o pracownikach samorządowych²⁸, które stwarzały podstawę do rozwiązania stosunku pracy w zależności od płci. Rzecznik Praw Obywatelski, wykorzystując bowiem dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w swoich wnioskach wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisów krajowych w oparciu o przepisy wspólnotowe oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, odwołując się do rozważań wyrażonych w orzeczeniu K 15/97.

Warto wspomnieć, że konstytucyjność przepisów dotyczących kwestii dyskryminacji ze względu na płeć była również przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 15/99²⁹. Orzekając o niekonstytucyjności przepisów ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej³⁰, uniemożliwiających zajmowanie stanowisk kierownika apteki kobiecie, która nie osiągnęła wieku określonego przepisami ustawy, polski sąd konstytucyjny znacząco rozbudował stanowisko dotyczące konsekwencji niezgodności prawa krajowego (polskiego) z prawem wspólnotowym. W doktrynie dostrzega się, że w tym właśnie wyroku, inaczej niż w poprzednich judykatach, Trybunał Konstytucyjny za następstwo dążenia Rzeczypospolitej Polskiej do szybkiej i pełnej integracji ze strukturami europejskimi uznał eliminację z systemu prawa krajowego (polskiego) norm jaskrawo sprzecznych z zasadami unijnymi, przez co wykroczył poza wykładnię przyjazną prawu Unii Europejskiej³¹.

Dokonując oceny konstytucyjności przepisów regulujących formę dyżurów medycznych³², Trybunał Konstytucyjny pogłębił pogląd wyrażony w orzeczeniu K 15/99. Na wstępie należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny uwzględnił w procesie kontroli konstytucyjności sformułowany przez Komitet Integracji Europejskiej zarzut kolizji niektórych postanowień art. 32j kontrolowanej ustawy z dyrektywą

²⁴ Wyrok TK z 28.3.2000 r., K 27/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62.

²⁵ Ustawa z 26.1.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. 1997, nr 56, poz. 357 ze zm.).

²⁶ Wyrok TK z 5.12.2000 r., K 35/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 295.

²⁷ Ustawa z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 22.3.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 21, poz. 124 ze zm.).

²⁹ Wyrok TK z 13.6.2000 r., K 15/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 137.

³⁰ Ustawa z 10.11.1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej (Dz.U. nr 105, poz. 452 ze zm.).

³¹ Zob. M. Górka, C. Mik, *Sądy polskie jako sądy Unii Europejskiej: (na tle doświadczeń przedakcesyjnych)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 5/4, s. 17.

³² Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy oraz Prokurator Generalny wnieśli o stwierdzenie niezgodności poszczególnych przepisów zawartych w Ustawie z 30.8.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 91, poz. 408 ze zm.) wprowadzonych Ustawą z 22.12.1999 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 2000, nr 3, poz. 28).

Rady Nr 93/104/WE³³, jaki pojawił się w toku prac legislacyjnych. Analizując przepisy przywołanej w stanowisku Komitetu Integracji Europejskiej regulacji, Trybunał Konstytucyjny orzekł o konstytucyjności zaskarżonych przepisów, jednocześnie podkreślając, że dla wykładni prawa krajowego „z dyrektywy (...) mogą wpływać pewne wskazówki interpretacyjne”³⁴.

W niniejszych rozważaniach wskazać bezwzględnie należy, że wraz z wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej, tj. Konstytucji RP, na szczeblu konstytucyjnym zostały w miarę precyzyjnie wyznaczone relacje pomiędzy prawem międzynarodowym (umowami międzynarodowymi) a przepisami składającymi się na krajowy porządek prawny. W szczególności na uwagę zasługiwały art. 91 ust. 1 Konstytucji RP o następującej treści: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”, jak i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiący: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”.

Powyższe pozwoliło Trybunałowi Konstytucyjnemu – po 2 kwietnia 1997 r. – na interpretację krajowych (polskich) przepisów w oparciu o postanowienia wynikające z prawa Unii Europejskiej oraz możliwość powoływania się na postanowienia Układu Europejskiego, wskazując ich podstawę prawną. Wprawdzie „prawo Unii Europejskiej nie ma jeszcze w Polsce mocy wiążącej” – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 12/00 – to jednak „postanowienia Układu Stowarzyszeniowego wiążą – z mocy art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji – polskiego ustawodawcę, a ich naruszenie może być podstawą orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 188 pkt 2 Konstytucji”³⁵. Jak już zostało wspomniane, z postanowień zawartych w Konstytucji RP (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP) wynika, że umowy międzynarodowe, ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli nie da się ich z nimi pogodzić. Tak sformułowana reguła kolizyjna pozwoliła Trybunałowi Konstytucyjnemu na stwierdzenie, że: „przy poszukiwaniu kierunków interpretacji polskiego ustawodawstwa pierwszeństwo należy dawać (...) takiej wykładni, która pozwala na nadanie przepisowi ustawy znaczenia najbliższego rozwiązaniom przyjętym w Unii Europejskiej”.

Odmienny pogląd wyraził natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/02³⁶ oraz wyroku K 33/03³⁷, w których to dokonał oceny konstytucyjności ograniczeń wolności gospodarczej, badając przy tym dopuszczalność granic takich ograniczeń

³³ Dyrektywa Rady Europy Nr 93/104/WE z 23.11.1993 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. WE L 307 z 13.12.1993 r.).

³⁴ Wyrok TK z 24.10.2000 r., K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255.

³⁵ Tak sformułowany pogląd Trybunału, uznany został przez doktrynę za kontrowersyjny, gdyż przepisy art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego nie mogą być traktowane jako bezpośrednio skuteczne; zob. np. P.K. Rosiak, *Prawo...*, s. 236.

³⁶ Wyrok TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1a, poz. 4.

³⁷ Wyrok TK z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 3.

wraz z kryteriami ich oceny. „Zasada interpretacji przyjaznej dla prawa europejskiego znajduje oparcie w art. 91 ust. 1 Konstytucji”³⁸ – stwierdził Trybunał Konstytucyjny. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowił podstawę obowiązku wykładni przyjaznej prawu europejskiemu, w orzeczeniu K 12/00 został uznany jedynie za regułę kolizyjną, w związku z tym za podstawę związania Układem Europejskim został wskazany art. 91 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 241 Konstytucji RP. Doktryna wskazuje jednak, iż oba stanowiska Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnienia podstawy prawnej związania Układem Europejskim są niewłaściwe. Żaden bowiem ze wskazanych przepisów nie dawał podstawy do stosowania za pośrednictwem Układu Europejskiego prawa Unii Europejskiej w zakresie wychodzącym poza regulacje wynikające z samego Układu³⁹.

Rozstrzygając w sprawie dopuszczalności zakazu reklamy i promocji alkoholu, Trybunał Konstytucyjny – wyznaczając ramy zasady swobody działalności gospodarczej – odwołał się do interpretacji przyjaznej prawu europejskiemu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w okresie stowarzyszeniowym „pojęcie wolności gospodarczej powinno być rozumiane w duchu prawa wspólnotowego, ponieważ wolność gospodarcza w Polsce i sposób jej rozumienia oraz normatywnego kształtowania powinien prowadzić do skutków umożliwiających płynne włączenie Polski w system wspólnotowy”. W niniejszym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wprost odwołał się do postanowień traktatowych dotyczących ograniczeń ilościowych w imporcie oraz utrwalonego w tej kwestii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niewątpliwie w okresie przedakcesyjnym „nie ma opatrzonego bezpośrednią sankcją obowiązku prawnego stosowania się do zasad interpretacji wynikających z *acquis communautaire*”, jednakże przy dokonywaniu oceny konstytucyjności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny uwzględnia prawo europejskie, uznając je za „inspirację interpretacyjną” i wykorzystuje je do „rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego”. Przy sprawowaniu kontroli konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest bowiem „posługiwać się nie tylko samym tekstem Konstytucji”, ale również uwzględniać znaczenie „terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu” w zakresie, w jakim odwołuje się do nich tekst Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w tym samym orzeczeniu przedstawił także w szczegółowy sposób metodę dokonywania wykładni wspólnotowej przy konstruowaniu takiego wzorca, mającej miejsce wtedy, gdy „prawo polskie nie wskazuje na wyraźnie odmiennie ujęcie problemu (...) w okresie poprzedzającym formalną akcesję” a w przypadku „istnienia kilku możliwości interpretacyjnych, należy wybrać tę najbliższą dorobkowi wspólnotowemu (*acquis communautaire*)”.

Analogiczne rozważania znalazły się w uzasadnieniu wyroku K 33/03 w sprawie konstytucyjności ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych⁴⁰. Trybunał Konstytucyjny i w tym przypadku dokonał interpre-

³⁸ Wyrok TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1a, poz. 4.

³⁹ Zob. M. Górka, C. Mik, *Sądy...*, s. 17.

⁴⁰ Ustawa z 2.10.2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2003, nr 199, poz. 1934).

tacji granic pojęcia „wolność gospodarcza” w oparciu o zasady wykładni wynikające z dorobku wspólnotowego. Uznał, że doszło do ograniczenia swobody przepływu towarów, co stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Uwzględnienie prawa unijnego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego w omawianej sprawie było tym bardziej niezbędne, że ogłoszenie wyroku w dzienniku urzędowym miało mieć miejsce już po 1.5.2004 r., a więc po formalnym przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej⁴¹.

W okresie stowarzyszeniowym do Trybunału Konstytucyjnego trafił również wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy o referendum ogólnokrajowym⁴², regulującej tryb i zasady jego przeprowadzania. W sytuacji niewiążącego wyniku referendum ogólnokrajowego, art. 75 wymienionej ustawy będącej przedmiotem zaskarżenia przewidywał dopuszczalność podjęcia przez Sejm ponownej uchwały o wyborze trybu upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej, tj. albo poprzez podjęcie uchwały w sprawie powtórzenia referendum albo poprzez podjęcie uchwały w sprawie zastosowania trybu ustawowego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Główny zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczył „możliwości podważenia niewiążącego wyniku referendum”⁴³ poprzez uchwałę „podjętą przez Sejm i Senat w trybie art. 90 ust. 2 wyrażającą zgodę na ratyfikację”, która zdaniem wnioskodawcy „rodzi (...) niepewność co do rozstrzygnięć podjętych przez Naród – suwerena, czyli podważa jego pozycję w procesie uchwalania prawa”. Trybunał Konstytucyjny uznał rozwiązania przyjęte w ustawie za konstytucyjne, stwierdzając przy tym, że wykładnia obowiązujących przepisów „powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji)”, a „konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”. Zważywszy na powyżej dokonaną analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w okresie przedakcesyjnym, nie ulega wątpliwości, że polski sąd konstytucyjny, formułując poglądy odnoszące się do zobowiązań płynących z art. 68 i art. 69 Układu Stowarzyszeniowego, stworzył swego rodzaju „grunt” pod ową zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami⁴⁴. Uwzględnić w szczególności należy, że w orzeczeniach K 15/97, K 27/99, K 12/00 oraz K 2/02, K 33/03 Trybunał Konstytucyjny sformułował już nową dyrektywę interpretacyjną z powołaniem się na art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, niemniej nie stwierdził jednak jeszcze jej samodzielnego obowiązywania jako zasady konstytucyjnej⁴⁵, tak jak w omawianym przypadku.

⁴¹ Wyrok TK z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 3.

⁴² Ustawa z 14.3.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. nr 57, poz. 507).

⁴³ Wyrok TK z 27.5.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

⁴⁴ P. Radziejewicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 197.

⁴⁵ P. Radziejewicz, *Glosa...*, s. 197.

3. Podsumowanie

Mimo że powyższe rozważania mają obecnie charakter historyczny, to właśnie w okresie stowarzyszeniowym wypracowano wiele założeń dotyczących wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, takich jak chociażby dyrektywa interpretacyjna z powołaniem się na art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (tzw. obowiązek wykładni przyjaznej prawu europejskiemu), czy następnie zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami, których to rozszerzenia dokonywał Trybunał Konstytucyjny również w późniejszym orzecznictwie⁴⁶.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny uznał się za adresata obowiązku dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w oparciu o prawo wspólnotowe. Świadczy o tym chociażby wyrok K 12/00, w którym to Trybunał Konstytucyjny uznał, że „obowiązek harmonizacji dotyczy wszystkich organów władzy publicznej, w tym samego Trybunału”⁴⁷. Na skutek tego – jak już zostało wspomniane – wypracowywał w swoim orzecznictwie fundamentalne założenia odnoszące się do wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym oraz poglądy odnoszące się do wielu zagadnień instytucjonalno-prawnych związanych z przystąpieniem przez Rzeczpospolitą Polską do struktur europejskich mających przełożenie także na poakcesyjny dorobek Trybunału Konstytucyjnego. W doktrynie zauważa się, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego wynikające z jego orzecznictwa przedakcesyjnego świadczyły o wysokiej randze, jaka według polskiego sądu konstytucyjnego przypadała elementom europejskim w procesie wykładni jeszcze w okresie przed przystąpieniem przez Rzeczpospolitą Polską do Unii Europejskiej⁴⁸.

Warto zwrócić także uwagę, że w pierwszym orzeczeniu wydanym już po akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej⁴⁹ Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uzasadniał swoje stanowisko w oparciu o zasady przyjaznej wykładni prawu europejskiemu, które to miało już swoje umocowanie w dorobku Trybunału Konstytucyjnego jeszcze z okresu przedakcesyjnego. Oceniając konstytucyjność przepisów o obowiązku monitorowania kas fiskalnych, wskazał, że z uwagi na zasadę interpretacji prawa wewnętrznego w sposób umożliwiający sprawne funkcjonowanie gospodarki w ramach integracji europejskiej, oczekuje się interpretacji prawa wewnętrznego zgodnej z prawem europejskim, bowiem jest to „obowiązek wynikający z art. 5 TUWE; dotyczy on wszystkich państw UE, nie tylko państw przystępujących obecnie. Obowiązek ten ma na celu zapewnienie kompatybilności prawa wewnętrznego i prawa europejskiego. To powoduje, że nie mogą być aprobowane wyniki interpretacji przepisów prawa wewnętrznego w kierunku prowadzącym do rezultatu odmiennego, niż wynikający z prawa wspólnotowego”.

⁴⁶ Zob. A. Sołtys, *Obowiązek wykładni zgodnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, cz. I*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 4–11, LEX nr 151188964.

⁴⁷ Wyrok TK z 24.10.2000 r., K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255.

⁴⁸ Zob. S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 79.

⁴⁹ Wyrok TK z 21.9.2004 r., K 34/03, OTK ZU 2004, nr 8a, poz. 84.

Ponadto zaznaczyć należy, że Trybunał Konstytucyjny choć był na etapie wypracowywania kolejnych zasad konstytucyjnych odnoszących się do wykładni, jak chociażby zasady „obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”, to jednocześnie w swoim orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się do powstałej w okresie przedakcesyjnym zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Trybunał Konstytucyjny sięgał do owej zasady zarówno w fundamentalnym wyroku K 18/04 (Traktat akcesyjny)⁵⁰ oraz nie mniej istotnym wyroku K 32/09 (Traktat z Lizbony)⁵¹. Argumentując kwestię przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego, odbywających się na terytorium Rzeczypospolitej, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepisy ustawowe regulujące tenże proces winny „uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”, bowiem zasady te są sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i odpowiadają idei „współpracy ze wszystkimi krajami”, ujętej w preambule do Konstytucji RP⁵². Podobnie argumentował Trybunał Konstytucyjny oceniając konstytucyjność postanowień Traktatu z Lizbony, bowiem wskazywał, że postanowienia preambuły do Konstytucji RP są też zarazem przesłanką sformułowania zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej i z tej perspektywy należy także dokonywać wykładni postanowień konstytucyjnych dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej⁵³. Uznał także, że orzekanie w takiej kategorii spraw wymaga uwzględnienia zarówno zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, jak i zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Z punktu widzenia bowiem tej zasady, rekonstruuąc wzorzec (normę), wedle którego dokonuje się oceny konstytucyjności, należy posługiwać się nie tylko samym tekstem Konstytucji RP, ale – w zakresie, w jakim ów tekst odwołuje się do terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu – trzeba nawiązywać do tych właśnie znaczeń. Jednakże wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję RP. Koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła wyraz w Traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu integracji europejskiej i współpracy między państwami. Znajduje to potwierdzenie w pełnej tożsamości wartości i celów Unii określonych w Traktacie z Lizbony oraz wartości i celów Rzeczypospolitej określonych w Konstytucji RP, a także w sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unią a jej Państwa Członkowskie⁵⁴.

⁵⁰ Wyrok TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

⁵¹ Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

⁵² Wyrok TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

⁵³ Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

⁵⁴ Wyrok TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

Bibliografia

- Biernat S., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011.
- Biernat S., „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.
- Biernat S., *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2.
- Brodecki Z., Gromnicka E., *Układ Europejski z komentarzem*, Warszawa 2002.
- Florek L., *Orzecznictwo ETS w sprawach dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 11–12.
- Górka M., Mik C., *Sądy polskie jako sądy Unii Europejskiej: (na tle doświadczeń przedakcesyjnych)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 5/4.
- Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy przez organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawa do *acquis communautaire** [w:] *Prawo polskie a prawa Unii Europejskiej*, red. E. Piontek-Cybulska, E. Szostak, Warszawa 2003.
- Oniszczyk J., *Powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ustalana przez Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1995.
- Radziejewicz P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Rosiak P.K., *Prawo wspólnotowe w orzecznictwie polskich sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 2/4.
- Sołtys A., *Obowiązek wykładni zgodnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, cz. I, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.